

AESTIMUM 50, Giugno 2007: 1-15

Nicoletta Ferrucci

Facoltà di Agraria,
Università degli Studi di Padova,
nicoletta.ferrucci@unipd.it

*Parole chiave: paesaggio, normative
giuridica, normative internazionale*

La tutela del paesaggio: percorsi giuridici¹

From Law n. 1497/1939 to Law by decree n.157/2006 it is possible to single out numerous legislative measures which gradually modified and enlarged the juridical conception of landscape, with the aim of determining the more suitable instruments for its preservation and defence. In 1939 the landscape had an essentially aesthetic juridical connotation, thus the instruments for its protection were recognized in bonds and territorial landscape planning. From the '80s, the concept of landscape widened, being it considered as the "shape and characteristic of the territory". It is in the 90s and in the following years, thanks also to the International regulations, that landscape is seen as cultural goods, being the result of a synergy and interactions of different factors, such as nature, man, traditions.

Premessa

La lettura del paesaggio condotta con gli occhiali del giurista segue necessariamente le tracce di un percorso legislativo che affonda le sue radici nella legge 29 giugno 1939, n. 1497, "*Protezione delle bellezze naturali*", e che si è poi snodato attorno alle due pietre miliari rappresentate dal decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, "*Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*", convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1985, n. 431, e dal decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, contenente il "*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352*", fino ad approdare al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il "*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*", modificato dalla legge 15 dicembre 2004, n. 308, "*Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*", e, successivamente, dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 "*Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio*".

¹ Lo scritto riproduce, con parziali modifiche e l'aggiunta delle note, il testo della relazione tenuta dall'Autrice al Convegno sul tema "Percezione e valore del paesaggio", Agripolis - Legnaro (PD), 16 novembre 2006.

In questa fuga di provvedimenti legislativi si disegnano le linee di tendenza di una profonda e incisiva evoluzione che ha caratterizzato la concezione giuridica di paesaggio e, conseguentemente, la configurazione degli strumenti deputati alla sua protezione.

1. La concezione estetica del paesaggio

La legge n. 1497 del 1939 accoglie del paesaggio una connotazione spiccatamente estetica, e in quest'ottica assume come esclusivo oggetto delle sue misure di protezione singoli beni o singoli complessi di beni che, sulla base di un giudizio discrezionale demandato alla autorità amministrativa competente, presentano i caratteri di "bellezza naturale".

Per tutelare i beni qualificati come bellezze naturali, il legislatore del 1939 conia due tipologie di strumenti che, in modo veramente singolare, continueranno a configurarsi come unici strumenti di protezione del paesaggio anche alla luce degli interventi legislativi successivi, sia pure plasmatis in funzione della diversa concezione del paesaggio che tali provvedimenti di volta in volta adotteranno: il vincolo paesistico, con il connesso apparato autorizzatorio e sanzionatorio, e il piano territoriale paesistico.

Nella legge del 1939 alla concezione estetica del paesaggio fa da *pendant* la configurazione della relativa protezione attraverso il piano e il vincolo, in chiave statico-conservativa, incentrata sulla conservazione quasi mummificatoria dei beni configurati come bellezze naturali.

Il peculiare *imprinting* che caratterizza l'approccio del legislatore del 1939 alle tematiche paesaggistiche permea di sé anche la norma costituzionale che eleva la tutela del paesaggio, affidata alla Repubblica, a principio fondamentale del nostro ordinamento: il concetto di paesaggio al quale fa riferimento l'art. 9, 2° comma, della Costituzione, si identifica infatti, nelle prime letture che della disposizione sono state offerte dalla dottrina e dalla giurisprudenza, in quello di bellezza naturale così come delineato dalla legge del 1939.

2. La concezione ambientale del paesaggio

A partire dagli anni ottanta si afferma sullo scenario legislativo una concezione del paesaggio che acquista un connotato più ampio, più "territoriale": in quest'ottica l'interpretazione dottrinale e giurisprudenziale offre una nuova chiave di lettura della norma costituzionale, in cui si abbandona la identificazione del paesaggio con le bellezze naturali della legge del 1939, per approdare alla sua configurazione in termini di "forma e aspetto del territorio".

Questa nuova visione del paesaggio sembra sfumare alla luce della legge n. 431 del 1985 (c.d. "legge Galasso") nella sia pure embrionale ma crescente, sensibilizzazione del legislatore alla protezione dell'ambiente e, dunque, alla necessità di salvaguardare le risorse naturali non facilmente riproducibili presenti sul territorio.

Oggetto dell'intervento legislativo di protezione sono categorie di aree, specificamente elencate nel 1° comma dell'art. 1 della legge, caratterizzate da un rilevante interesse ambientale che giustifica la loro automatica soggezione al regime vincolistico e pianificatorio.

A loro volta, gli strumenti di tutela utilizzati dal legislatore sono ancora quelli conati dalla legge del 1939, il piano e il vincolo, con l'apporto però di alcune significative modifiche alla disciplina originaria, predisposte allo scopo di rendere tali strumenti orientati non più alla mera conservazione, bensì alla valorizzazione dei beni oggetto della tutela, e, al contempo, finalizzati al temperamento della protezione della valenza ambientale dei beni protetti, con la possibilità di una loro utilizzazione economica, secondo il principio dello sviluppo sostenibile. È significativa in tal senso la circostanza che risultano esonerate dal regime autorizzatorio alcune attività espressamente indicate, legate alla gestione economica dei beni vincolati, considerate intrinsecamente eco-compatibili: alla luce del quarto comma dell'art. 1 della legge sono infatti consentiti senza necessità della preventiva autorizzazione, nei boschi e nelle foreste, il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione, previsti e autorizzati in base alle norme vigenti in materia. A sua volta, l'ottavo comma dello stesso articolo esonera dalla preventiva autorizzazione, oltre gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici, anche l'esercizio dell'attività agro – silvo – pastorale che non comporti alterazione permanente dello stato dei luoghi per costruzioni edilizie od altre opere civili, e sempre che si tratti di attività e di opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio.

Se pur pregevoli sotto il profilo finalistico, queste disposizioni non sono state formulate in modo tecnicamente ineccepibile, e la scarsa coerenza e chiarezza del dato normativo è stata fonte di incertezze applicative che hanno originato una copiosa messe di precedenti giurisprudenziali legati alla relativa interpretazione, alle quali solo recentemente il legislatore ha posto rimedio attraverso norme di interpretazione autentica.

Un primo problema interpretativo era legato alla individuazione del concetto di bosco, in assenza di una definizione del medesimo nella legislazione nazionale e in presenza di un proliferare di nozioni di contenuto diverso nelle leggi regionali: la questione è stata risolta dal decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, *"Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57"*, che, all'art. 2, offre la definizione di bosco valida su tutto il territorio nazionale, da applicare in assenza di corrispondenti definizioni contenute nelle leggi regionali².

² Ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo n. 227 del 2001, nelle more dell'emanazione delle norme regionali di cui al comma 2, e ove non diversamente già definito dalle Regioni, si considerano bosco i terreni coperti da vegetazione forestale arborea associata o meno a quella arbustiva di origine naturale o artificiale, in qualsiasi stadio di sviluppo, i castagneti, le sugherete e la macchia mediterranea, ed esclusi i giardini pubblici e privati, le alberature stradali, i casta-

Un secondo problema interpretativo era legato alla individuazione del significato del termine “taglio colturale”, anche alla luce della scelta operata dal legislatore di esonerare, sia pure entro certi limiti, dalla preventiva richiesta di autorizzazione le attività agro-silvo-pastorali. Lo stesso decreto n. 227 del 2001 ha offerto una soluzione alla questione attraverso la definizione dell’attività di taglio colturale, contenuta nell’art. 6, valida, per espressa previsione della stessa norma, ai fini della legislazione vincolistica³.

3. Il paesaggio come bene culturale: la normativa internazionale

Gli anni novanta segnano nella concezione giuridica del paesaggio una decisa emancipazione dalla sua larvata identificazione con l’ambiente e la rinnovata acquisizione di una sua autonomia concettuale: sullo scenario legislativo si prospetta l’immagine del paesaggio inteso come paesaggio integrale, risultato di una sinergia di fattori, natura, opera dell’uomo, tradizioni, evoluzione naturale, e si afferma la sua configurazione come bene culturale, testimonianza avente valore di civiltà.

Appare evidente in questa nuova concezione del paesaggio l’influsso della normativa internazionale. Intendo riferirmi anzitutto alla Convenzione U.N.E.S.C.O. per la protezione del patrimonio mondiale, firmata a Parigi il 16 novembre 1972, che accoglie il concetto di paesaggio culturale: alla luce dell’art. 1 della Convenzio-

gneti da frutto in attualità di coltura e gli impianti di frutticoltura e d’arboricoltura da legno di cui al comma 5. Le suddette formazioni vegetali e i terreni su cui essi sorgono devono avere estensione non inferiore a 2.000 metri quadrati, larghezza media non inferiore a 20 metri e copertura non inferiore al 20 per cento, con misurazione effettuata dalla base esterna dei fusti. E’ fatta salva la definizione bosco a sughera di cui alla legge 18 luglio 1956, n. 759. Sono altresì assimilati a bosco i fondi gravati dall’obbligo di rimboschimento per le finalità di difesa idrogeologica del territorio, qualità dell’aria, salvaguardia del patrimonio idrico, conservazione della biodiversità, protezione del paesaggio e dell’ambiente in generale, nonché le radure e tutte le altre superfici d’estensione inferiore a 2000 metri quadri che interrompono la continuità del bosco. Sono altresì assimilate al bosco le aree forestali temporaneamente prive di copertura arborea e arbustiva a causa di utilizzazioni forestali, avversità biotiche o abiotiche, eventi accidentali, incendi.

³ L’art. 6, 4° comma, del decreto legislativo n. 227 del 2001, offre l’interpretazione autentica della locuzione taglio colturale “*ai sensi e per gli effetti di cui all’articolo 152, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490*” (*rectius* art. 149 del Codice Urbani), considerando tali “*i tagli eseguiti in conformità al presente articolo ed alle specifiche norme regionali vigenti*”. La disposizione vieta, ove non diversamente disposto dalle leggi regionali, la conversione dei boschi governati o avviati a fustaia in boschi governati a ceduo, fatti salvi gli interventi autorizzati dalle Regioni ai fini della difesa fitosanitaria o di altri motivi di rilevante interesse pubblico; e vieta altresì il taglio a raso dei boschi laddove le tecniche selvicolturali non siano finalizzate alla rinnovazione naturale, salvo casi diversi previsti dai piani di assestamento regolarmente approvati e redatti secondo i criteri della gestione forestale sostenibile di cui all’articolo 3, comma 1, lettera b), fatti salvi gli interventi disposti dalle Regioni ai fini della difesa fitosanitaria o di altri motivi di interesse pubblico.

ne, infatti, sono considerati “patrimonio culturale”, tra i siti, le opere caratterizzate dalla interazione della natura e dell’uomo.

Ma il pensiero va anche e soprattutto alla Convenzione europea del paesaggio adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa il 19 luglio 2000, ed aperta alla sottoscrizione degli Stati membri, a Firenze, il 20 ottobre 2000, alla quale lo Stato italiano ha formalmente dato esecuzione solo in tempi più recenti, con la legge 9 gennaio 2006, n. 14 *“Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000”*.

La Convenzione europea si pone l’obiettivo di promuovere presso le autorità pubbliche degli Stati aderenti l’adozione di politiche e di provvedimenti atti a salvaguardare, gestire e pianificare i paesaggi d’Europa, al fine di conservarne o di migliorarne la qualità e di far sì che le popolazioni, le istituzioni e gli enti territoriali ne riconoscano il valore e l’interesse e partecipino alle decisioni pubbliche in merito.

A tale fine la Convenzione, all’art. 1, offre la definizione di paesaggio indicando con tale termine “una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni”.

Questa accezione ampia del termine paesaggio è finalizzata all’obiettivo della Convenzione di estendere le sue prescrizioni ad ogni tipologia di spazio, naturale, rurale, urbano e perturbano, terrestre, acquatico, presente sull’intero territorio europeo, che comprende sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana, sia i paesaggi degradati, con la precisazione peraltro che per gli Stati aderenti estendere la politica paesaggistica all’insieme del loro territorio nazionale non dovrà significare adottare le stesse misure e le stesse politiche all’insieme dei paesaggi, ma richiederà di adeguare quelle misure e quelle politiche alle diverse caratteristiche che connotano i paesaggi medesimi, sempre comunque nell’ottica di permettere uno sviluppo socio-economico determinante dei territori interessati.

Alla luce della Convenzione, dunque, gli Stati aderenti hanno l’obbligo di porre in essere all’interno dei rispettivi ordinamenti, una politica del paesaggio, che ha come punto di partenza l’individuazione per ogni paesaggio dei c.d. “obiettivi di qualità paesaggistica”: questi ultimi, alla luce dell’art. 1 della Convenzione, consistono nella “formulazione da parte delle autorità pubbliche competenti, per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita.

I principi di azione sul paesaggio in cui dovrà tradursi la politica del paesaggio, si identificano in tre tipologie: la “salvaguardia dei paesaggi”, la “gestione dei paesaggi” e la “pianificazione dei paesaggi”, vista come promozione di azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi.

È interessante sottolineare come nell’ottica della Convenzione, la ricerca del necessario equilibrio tra protezione, gestione e pianificazione del paesaggio in funzione delle diversità che connotano le diverse zone paesaggistiche, dovrà condurre non ad una mummificazione dei paesaggi ad un determinato stadio del-

la loro evoluzione, bensì ad accompagnare i cambiamenti futuri preservando ed arricchendo la grande diversità e qualità dei paesaggi che abbiamo ereditato dal passato.

In questa direzione l'art. 50 della Convenzione indica i provvedimenti necessari per la sua applicazione in ogni Stato firmatario, che si identificano nel riconoscimento giuridico del paesaggio; nella formulazione ed attuazione di politiche volte alla salvaguardia, alla gestione ed alla pianificazione dei paesaggi, nel rispetto delle disposizioni della Convenzione; nell'avviamento delle procedure per la partecipazione delle popolazioni, degli enti locali e regionali e degli altri soggetti interessati al fine della definizione e della attuazione delle suddette politiche; nella tutela del paesaggio in senso trasversale, che comporta l'impegno di riservare in modo sistematico una particolare attenzione al paesaggio nelle politiche nazionali in materia di pianificazione territoriale e di urbanistica, in quelle culturali, ambientali, agricole, socio-economiche, come pure nelle altre politiche settoriali suscettibili di avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio; nell'incentivazione, infine, della formazione e dell'educazione in materia paesaggistica.

4. Il paesaggio come bene culturale: la normativa italiana

Sul versante del diritto italiano un'embrionale forma di collegamento tra il concetto di paesaggio e quello di patrimonio culturale, si può forse ravvisare nello stesso testo dell'art. 9 della Costituzione, laddove la norma sollecita la Repubblica a promuovere lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica (primo comma) e, contestualmente, a tutelare il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione (secondo comma).

In realtà, sul piano legislativo nazionale il processo di emancipazione della tutela del paesaggio dalla protezione dell'ambiente, e l'affermazione del concetto di paesaggio come bene culturale appare graduale: ma è interessante sottolineare la singolare inversione di ruoli che in questa evoluzione, quantomeno sul piano formale del dettato legislativo, si delinea tra il concetto di paesaggio e quello di ambiente. Mentre infatti, come abbiamo visto, la legge Galasso comprendeva sotto l'egida della categoria beni ambientali anche beni di chiara rilevanza paesaggistica, la nozione di paesaggio che emerge dagli interventi normativi più recenti viene a coinvolgere nella sua dimensione culturale anche quelle categorie di beni precedentemente oggetto di protezione sotto il profilo ambientale, senza peraltro esaurirsi in esse.

La prima tappa di questo percorso evolutivo si identifica nel decreto legislativo n. 490 del 1999, contenente il *"Testo unico dei beni culturali e ambientali"*. Il provvedimento delinea una sorta di assonanza concettuale tra categorie di beni tradizionalmente oggetto di filoni normativi assolutamente autonomi: da un lato i beni culturali, dall'altro i beni ambientali e le bellezze naturali. Si condensano, infatti, in un unico testo normativo, la disciplina dei beni culturali, quella delle *ex* bellezze naturali, originariamente disciplinate dalla legge del 1939, e quella dei beni considerati dalla legge Galasso di rilevante interesse ambientale. Ancora però non c'è

spazio sul piano formale per un richiamo espresso alla nozione di paesaggio: le *ex* bellezze naturali e gli *ex* beni ambientali sono entrambi ricondotti sotto l'egida della dizione "*beni ambientali*".

La disciplina relativa alla categoria dei beni ambientali ricalca pressoché fedelmente le orme della legge del 1939 e della legge Galasso, con qualche variazione sul tema con particolare riferimento all'apparato sanzionatorio, anche se, formalmente, entrambe vengono espressamente abrogate.

4.1 Il Codice dei beni culturali e del paesaggio

La svolta nel triplice senso della espressa delineazione della definizione di paesaggio, che assume una connotazione propria decisamente emancipata rispetto alla protezione dell'ambiente, del suo inequivocabile inquadramento come bene culturale, e della individuazione di una tutela *ad hoc*, è segnata dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 41, recante il "*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002 n. 42 del 2004*", entrato in vigore il 1° maggio 2004, comunemente noto come "*Codice Urbani*", che espressamente abroga, tra una serie di altri provvedimenti normativi, anche il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, e le successive modificazioni e integrazioni⁴.

Il salto di qualità rispetto al Testo unico del 1999 ancorato, come abbiamo visto, ad una concezione sostanzialmente ambientalista del paesaggio, emerge con tutta evidenza da una serie di referenti di carattere formale: dalla fitta trama del dettato legislativo viene infatti significativamente bandito qualsivoglia riferimento al termine ambiente, anche se è pur vero che nella elencazione dei beni paesaggistici il Codice considera categorie di beni che rivestono un indubbia valenza ambientale, ma, come vedremo, esse non esauriscono la gamma di beni che formano oggetto di espressa tutela.

Perfettamente in sintonia con la sua linea ispiratrice, il Codice, all'art. 131, offre, sia pure limitatamente al proprio ambito di operatività, la definizione giuridica di paesaggio, ed è da sottolineare che si tratta della prima volta che una definizione di paesaggio fa la sua apparizione in un testo normativo italiano: il Codice, del resto, accoglie in tal senso le indicazioni formulate dalla Convenzione europea, laddove, all'articolo 5, lett. a), impegna gli Stati firmatari a dare riconoscimento giuridico al paesaggio.

⁴ Il provvedimento è stato emanato in attuazione della legge delega 6 luglio 2002, n. 137, il cui art. 10, dal Titolo "*Delega per il riassetto e la codificazione in materia di beni culturali e ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto d'autore*", invitava il Governo a riunire in un "*Codice*" le disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali. Per una lettura delle novità introdotte dal Codice Urbani mi permetto di rinviare a: Ferrucci e Iacomini 2005, p. 10. A titolo esemplificativo dell'ampio ventaglio dei commenti della dottrina sull'argomento, cfr. Angiuli e Caputi Jambrenghi 2005; Crosetti e Vaiano 2005; Leone e Tarasco 2006; Piergigli e Maccari 2006; Sandulli 2006; Tamiozzo (coord.) 2005.

Una lettura condotta in parallelo delle due definizioni di paesaggio, quella contenuta nella Convenzione europea e quella plasmata dal Codice Urbani, potrebbe, a prima vista, evidenziare un punto di dicotomia, a mio avviso estremamente rilevante: la definizione italiana di paesaggio sembra ignorare quel riferimento alla percezione del paesaggio da parte delle popolazioni che, invece, segna marcatamente la definizione coniata dalla Convenzione. Mentre infatti, alla luce della Convenzione, lo ricordo, il termine paesaggio designa *“una determinata parte del territorio così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni”*, ai sensi dell’art. 131 del Codice Urbani, così come risulta modificato dall’art. 3 del decreto legislativo n. 157 del 2006, per paesaggio si intendono *“parti omogenee di territorio i cui caratteri distintivi derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni”*.

Nella direzione di una sostanziale divergenza rispetto alla Convenzione sotto il profilo della rilevanza riservata alla percezione del paesaggio da parte delle popolazioni che in esso vivono, sembra porsi anche il secondo comma dell’art. 131 del Codice: la norma, infatti, espressamente identifica le finalità della tutela e della valorizzazione del paesaggio nella salvaguardia dei valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie genericamente *“percepibili”*, senza alcun riferimento ad alcuna sorta di percezione da parte dei suoi abitanti.

Il paesaggio è concepito dal Codice come un bene culturale, in coerenza con le *guide lines* della Convenzione europea del paesaggio, il cui Preambolo afferma a chiari termini che il paesaggio rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell’Europa, concetto ribadito nell’art. 5 del testo della stessa Convenzione dove il paesaggio viene considerato espressione del patrimonio culturale di ogni Stato.

Nella sua norma di apertura il Codice identifica a chiari termini le finalità del suo intervento nella conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale, in attuazione dell’art. 9 della Costituzione, e in coerenza con le attribuzioni di cui all’art. 117 della stessa Carta costituzionale. L’art. 2 del Codice delinea il concetto di patrimonio culturale che assume le sembianze di una sorta di Giano bifronte, le cui facce si identificano rispettivamente nei beni culturali e nei beni paesaggistici.

Le indicazioni relative alla individuazione dei beni che compongono la categoria dei beni paesaggistici, alla luce del combinato disposto di una serie di norme di riferimento contenute nel Codice, l’art. 2, 3° comma, l’art. 134, gli articoli da 138 a 143 e 156, e nell’art. 4 del decreto legislativo n. 157 del 2006, rivelano una delle novità più significative introdotte dal legislatore nazionale, che da un lato segnano un deciso salto di qualità rispetto al passato e dall’altro pongono le nuove disposizioni in linea con la Convenzione europea del paesaggio.

Sotto l’egida della locuzione *“beni paesaggistici”* si riconduce infatti una nuova tipologia di beni, che si affianca alle bellezze naturali di cui alla legge del 1939, ed ai beni ambientali di cui alla legge Galasso: gli immobili e le aree presenti sul territorio regionale, individuati e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici. Alla luce delle disposizioni del Codice, non si tutela, quindi, solo il paesaggio che presenta rilevanti valori architettonici e naturalistici, ma anche quel paesaggio composto da immobili e aree compromessi e degradati, relativamente al quale il piano paesag-

gistico dovrà prevedere interventi mirati alla reintegrazione dei valori preesistenti e alla realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti e integrati.

In questa direzione si pone anche una delle modifiche introdotte al Codice Urbani dal decreto legislativo n. 157 del 2006, laddove, all'art. 2, proprio con riferimento ai beni paesaggistici, estende l'attività di valorizzazione del patrimonio culturale, demandata, come vedremo, alla competenza delle Regioni, dalla originaria promozione e sostegno degli interventi di conservazione dei beni che lo compongono, alla riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela, compromessi o degradati, ovvero alla realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati.

Questi nuovi criteri di identificazione dei beni paesaggistici adottati dal Codice Urbani e dal decreto legislativo del 2006, sembrano porsi in perfetta sintonia con quella idea di paesaggio plasmata dalla Convenzione europea che, alla luce del suo art. 2, comprende, come abbiamo visto, sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana, sia i paesaggi degradati.

In linea con le indicazioni contenute nell'art. 4 della Convenzione che invita ogni Stato firmatario ad applicare le sue disposizioni secondo la ripartizione di competenze propria di ciascun ordinamento, conformemente ai relativi principi costituzionali ed alla propria organizzazione amministrativa, il Codice Urbani affida la protezione dei beni culturali allo Stato e alle Regioni, nel rispetto del principio di sussidiarietà, e in coerenza con le attribuzioni di cui all'art. 117 della nostra Carta costituzionale, sulla base di criteri di ripartizione di competenza identificati in funzione di due distinte attività: la *tutela*, compito attribuito allo Stato, che si identifica, ai sensi dell'art. 3 del Codice, nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione, e la *valorizzazione*, funzione riservata alle Regioni, da intendersi, ai sensi dell'art. 6 dello stesso Codice, come esercizio delle funzioni e disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso. La valorizzazione comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale, e, ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo n. 257 del 2006, come abbiamo visto, proprio in riferimento ai beni paesaggistici si estende altresì alla riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero alla realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati.

Appare interessante, a mio parere, riservare un *flash* di segnalazione ad un apparente elemento di dicotomia tra la Convenzione europea e la normativa italiana, che forse merita una più approfondita meditazione anche alla luce della attuazione che del Codice Urbani e del relativo decreto di modifica, sarà realizzata ad opera delle Regioni: mi riferisco alla circostanza che mentre la Convenzione europea del paesaggio, nel suo articolo 5, impegna gli Stati firmatari ad avviare procedure di partecipazione del pubblico, oltre che delle autorità locali e regionali, nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche volte alla protezione, gestione e pianificazione dei paesaggi, il Codice dà, in materia, ampio spazio all'in-

tervento dello Stato e delle Regioni, nonché alle diverse tipologie di concertazione tra questi due livelli di governo del territorio, ma contempla la partecipazione del pubblico solo nella forma di un invito alle Regioni ad assicurare la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi, nei procedimenti di approvazione dei piani paesaggistici. A sua volta, il decreto del 2006 ribadisce il concetto precisando che *“a tale fine le Regioni devono disciplinare i procedimenti di pianificazione paesaggistica”*.

4.2 Il piano paesaggistico

Assonanze e dissonanze rispetto alla Convenzione europea si registrano anche in relazione alla struttura e al contenuto del piano paesaggistico, termine con il quale si intende, alla luce del Codice, sia il piano paesaggistico vero e proprio che il piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici.

Sotto il profilo delle assonanze, è da segnalare il diverso *imprinting* che connota la nuova configurazione del piano rispetto alle precedenti: in funzione della potenziale apertura della tutela paesaggistica a nuove categorie di beni, il piano si prospetta nel Codice come uno strumento di pianificazione dell'intero territorio regionale, laddove alla luce del dettato del Testo unico del 1999, e delle normative che lo hanno preceduto, la sua portata operativa era limitata alle porzioni di territorio caratterizzate dalla presenza di immobili o di aree soggetti a vincolo.

Assai più dettagliata e puntuale rispetto al passato si presenta la normativa che del piano disciplina il contenuto, a fronte della estrema sinteticità che caratterizzava la relativa disciplina alla luce dell'art. 149 del Testo unico del 1999, il quale si limitava a richiedere alle Regioni la sua redazione, ed appare plasmata in funzione della adozione da parte del Codice sulla falsariga della Convenzione, di un concetto più ampio rispetto al passato, sia di paesaggio sia, conseguentemente, della relativa tutela e valorizzazione, che comprende, tra l'altro, come più volte ricordato, le attività dirette al recupero ed alla riqualificazione degli immobili e delle aree compromesse o degradate.

Il piano è chiamato a individuare sull'intero territorio regionale, in funzione delle caratteristiche naturali e storiche, ambiti definiti in relazione alla tipologia, rilevanza e integrità dei valori paesaggistici, per passare poi alla definizione per ciascun ambito di specifiche prescrizioni e previsioni ordinate al mantenimento delle caratteristiche degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni sottoposti a tutela; all'individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i diversi livelli di valore riconosciuti e con il principio del minor consumo di territorio, e comunque tali da non diminuire il pregio paesaggistico di ciascun ambito; al recupero e alla riqualificazione degli immobili e delle aree compromesse o degradate, al fine di reintegrare i valori preesistenti, nonché alla realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati; all'individuazione di altri interventi di valorizzazione del paesaggio, anche in relazione ai principi dello sviluppo sostenibile.

Il riferimento alla suddivisione del territorio in ambiti e la previsione di prescrizioni diverse di gestione del paesaggio per ciascuno di essi, in funzione delle

sue peculiari caratteristiche, richiama evidentemente il concetto di obbiettivo di qualità paesaggistica, coniato dalla Convenzione europea e al quale la versione originaria del Codice faceva espresso riferimento. In realtà, proprio nella delinea-zione di questo concetto si riscontra una forte dissonanza della normativa italiana, nella vecchia e nella nuova versione, rispetto alle indicazioni contenute nella Convenzione, con riferimento ancora una volta al diverso ruolo attribuito alla percezione del paesaggio ad opera della popolazione: nessuno spazio sembra infatti riservato dal Codice a tale elemento nella descrizione della procedura di individuazione degli ambiti, che non ne fa menzione, anche nella versione novellata dal decreto legislativo del 2006, laddove la Convenzione europea del paesaggio, all'art. 1, lett. c), designava come obbiettivi di qualità paesaggistica *“la formulazione da parte delle autorità pubbliche competenti, per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita”*.

5. Tracce di una involuzione nella tutela paesaggistica

Il Codice Urbani si è proiettato sullo scenario del panorama legislativo italiano come una sorta di vessillo della tutela del paesaggio, e, indubbiamente, come abbiamo visto, la lettura delle sue disposizioni conforta questa immagine ed avvalorata la fondatezza di queste affermazioni, oltre che nei profili che sono stati analizzati, anche nel più accentuato rigore che caratterizza la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica, soprattutto con riferimento alla posizione assunta in relazione alla autorizzazione in sanatoria: l'art. 146, 10° comma, lett. c) del Codice (attualmente art. 146, comma 12, a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 157/2006), superando il silenzio dei suoi precedenti sul punto, afferma infatti a chiari termini che l'autorizzazione paesaggistica non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi.

A pochi mesi dall'entrata in vigore del Codice, è stata approvata una normativa che sembra riflettere una sorta di andamento ondivago dell'approccio del legislatore alla tutela del paesaggio, con particolare riferimento alla conformazione del sistema vincolo – regime autorizzatorio – sanzionatorio, tradizionalmente deputato alla difesa dei valori paesaggistici e valorizzato, come abbiamo visto, in questa sua funzione proprio dallo stesso Codice.

Intendo riferirmi alla legge 15 dicembre 2004, n. 308 *“Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione”*, entrata in vigore l' 11 gennaio 2005.

Il provvedimento, strutturato in un unico articolo composto da cinquantaquattro commi, si poneva come principale obbiettivo quello di affidare al Governo il compito di riorganizzare la legislazione in materia ambientale, attraverso una serie di decreti legislativi attuativi, chiamati ad operare, in sintonia con i principi ed i criteri fissati dalla legge stessa, su sette ambiti: gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati, tutela e gestione delle acque, difesa del suolo e lotta alla desertificazione, gestione delle aree e delle specie protette, risarcimento del danno ambienta-

le, valutazione di impatto ambientale, valutazione strategica nonché autorizzazione integrata ambientale, e, infine, tutela dell'aria.

Oltre alle disposizioni relative all'ampia e variegata delega legislativa in materia ambientale, la legge n. 308 del 2004 dettava anche norme di diretta applicazione attinenti alcune al settore dei rifiuti, altre all'urbanistica, altre ancora alla tutela del paesaggio: queste ultime, confermate dal decreto legislativo n. 157 del 2006 negli artt. 27, 4° comma, 28 e 29, hanno introdotto una serie di modifiche alla disciplina inerente la protezione dei beni paesaggistici contemplata dal Codice Urbani, sotto il profilo dell'apparato sanzionatorio, con particolare riferimento alle sanzioni penali, e con la previsione di alcune varianti, peraltro di minore rilevanza e impatto, al pacchetto delle sanzioni amministrative.

L'art. 181 del Codice Urbani che, nella sua versione originaria, sanciva al 1° comma, il cui contenuto è rimasto invariato, l'applicazione delle pene previste dall'art. 20 della legge n. 47 del 1985 (*rectius* art. 44 del d. P. R. n. 380 del 2001) alle opere eseguite in assenza di autorizzazione o in difformità da essa, ed ammetteva la possibilità che con la sentenza di condanna il giudice potesse ordinare la remissione in pristino dello stato dei luoghi a spese del condannato, è stato modificato attraverso l'inserimento di una serie di commi aggiuntivi alla disposizione, che oltre a prevedere un inasprimento della suddetta sanzione in alcune specifiche fattispecie, hanno introdotto una sorta di discutibile duplice sanatoria, l'una a carattere transitorio, l'altra ad effetto permanente.

La sanatoria ad effetto permanente consiste nella inapplicabilità delle sanzioni penali contemplate dal primo comma dell'art. 181 del Codice Urbani, e nella applicazione delle sole sanzioni amministrative di cui all'art. 167 del medesimo Codice, ad una serie di ipotesi che comprendono: a) i lavori, realizzati in assenza o in difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati; b) l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica; c) i lavori configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. L'applicabilità della sanatoria di tali opere è subordinata all'accertamento della compatibilità paesaggistica delle medesime da parte della autorità amministrativa, da condurre secondo determinate procedure indicate dalla stessa legge delega e, attualmente, dall'art. 167 del Codice Urbani, come modificato dal decreto legislativo n. 157 del 2006.

A sua volta la sanatoria ad effetto transitorio attiene ai lavori compiuti su beni paesaggistici senza la prescritta autorizzazione o in difformità da essa, entro e non oltre il 30 settembre 2004: nell'ipotesi in cui in relazione a tali lavori sia intervenuto un accertamento di compatibilità paesaggistica condotto secondo modalità *ad hoc*, l'esito positivo di quest'ultimo comporta l'estinzione sia del reato di cui all'art. 181 del Codice Urbani, sia di ogni altro reato in materia paesaggistica.

L'effetto sanante dell'accertamento di compatibilità paesaggistica è subordinato alla presenza di una serie di condizioni che devono concorrere congiuntamente, e che si identificano nella duplice circostanza che le tipologie edilizie realizzate e i materiali utilizzati, anche se diversi da quelli indicati nell'eventuale autorizzazio-

ne, rientrano fra quelli previsti e assentiti dagli strumenti di pianificazione paesaggistica, ove vigenti, o, altrimenti, siano giudicati compatibili con il contesto paesaggistico, e che i trasgressori abbiano previamente pagato sia la sanzione pecuniaria di cui all'art. 167 del Codice Urbani, maggiorata da un terzo alla metà, sia una sanzione pecuniaria aggiuntiva determinata dall'autorità amministrativa competente alla applicazione della sanzione di cui al precedente numero 1), tra un minimo di tremila euro ed un massimo di cinquantamila euro.

In questa ipotesi, al fine di ottenere l'accertamento di compatibilità paesaggistica il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessati all'intervento, era tenuto a presentare la relativa domanda all'autorità preposta alla gestione del vincolo entro il termine perentorio del 31 gennaio 2005: a sua volta l'autorità competente è chiamata a pronunciarsi sulla domanda previo parere della Soprintendenza.

Come ho già rilevato in altra sede (Ferrucci 2005, p. 277), la lettura di queste disposizioni apre la prospettiva di un complesso intreccio di luci ed ombre che viene ad avvolgere la tutela del paesaggio, dove si intravedono orientamenti che sembrano segnare rispetto al Codice un passo indietro discutibile sul piano sostanziale e foriero di non poche riserve sotto il profilo della coerenza al dettato dell'art. 9, 2° comma, della Costituzione che eleva il paesaggio a principio fondamentale del nostro ordinamento.

6. Forme di tutela "incidentale" del paesaggio

Un rinnovato interesse verso la tutela del paesaggio intesa nella accezione *latu sensu* culturale coniata dalla normativa internazionale ed accolta dal Codice Urbani, si riscontra all'interno di normative nazionali di settore dotate di una portata operativa che trascende i confini della protezione del paesaggio globalmente inteso: si tratta di provvedimenti legislativi che sono mirati a disciplinare profili diversi dell'uso del territorio, o fenomeni che rivestono una profonda valenza economica, accanto a quella più spiccatamente culturale, ma che al loro interno contengono disposizioni dichiaratamente finalizzate alla tutela ed alla valorizzazione di singole componenti del complesso sistema paesaggio.

Il pensiero va in particolare alla normativa in materia di agriturismo contenuta nella recente legge quadro 20 febbraio 2006, n. 96 "*Disciplina dell'agriturismo*", che ricalca in tal senso le orme della precedente legge quadro del 1985, e alla normativa in tema di architettura rurale, contenuta nella legge 24 dicembre 2003, n. 378 "*Disposizioni per la tutela e la valorizzazione dell'architettura rurale*".

Nella particolare attenzione che queste normative riservano alla tutela e valorizzazione del paesaggio, sembra prendere corpo quella indicazione contenuta nell'art. 5 della Convenzione europea del paesaggio che, come sopra ricordato, impegna gli Stati firmatari ad integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche, e in quelle di carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio.

Nell'ambito della legge quadro sull'agriturismo un significativo referente normativo in questa direzione si rintraccia nella elencazione delle finalità del provvedimento che ci offre la sua norma di apertura, dove l'agriturismo si configura a chiari termini come uno strumento volto, tra l'altro, a recuperare il patrimonio edilizio rurale tutelando le peculiarità paesaggistiche. Si colloca in questa direzione anche la specifica indicazione contenuta nell'art. 3 della legge quadro dove si richiede espressamente alle Regioni di disciplinare le modalità degli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente ad uso dell'imprenditore agricolo ai fini dell'esercizio dell'attività agrituristica, nel rispetto delle specifiche caratteristiche tipologiche e architettoniche, nonché delle caratteristiche paesaggistico-ambientali dei luoghi⁵.

Perfettamente in sintonia con la nuova concezione culturale del paesaggio appare la legge 24 dicembre 2003, n. 378, contenente *"Disposizioni per la tutela e la valorizzazione dell'architettura rurale"*, che si prefigge lo scopo di salvaguardare e valorizzare le tipologie di architettura rurale quali insediamenti agricoli, edifici o fabbricati rurali presenti sul territorio nazionale, realizzati tra il XIII ed il XIX secolo, e che costituiscono testimonianza dell'economia rurale tradizionale.

7. La tutela del paesaggio alla luce dell'art. 117 della Costituzione

Un'ultima considerazione su questo complesso e articolato approccio del legislatore alle tematiche paesaggistiche: appare singolare che a fronte di questa rinnovata valorizzazione del paesaggio rispetto all'ambiente, la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 che ha apportato *"Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione"*, laddove ha posto mano ad una nuova ripartizione di competenze tra lo Stato e le Regioni, abbia formalmente ignorato il paesaggio ed abbia polarizzato la sua attenzione esclusivamente sull'ambiente.

L'art. 117, nuova versione, della Costituzione attribuisce infatti allo Stato competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, mentre inserisce tra le materie di legislazione concorrente, rispetto alle quali alle Regioni spetta la potestà legislativa salvo che per la determinazione dei principi fondamentali che è riservata alla legislazione dello Stato, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e l'organizzazione di attività culturali.

È pur vero peraltro che l'ostacolo formale del mancato espresso riferimento al termine paesaggio può essere aggirato alla luce dei più recenti orientamenti del legislatore italiano e, in particolare, del Codice Urbani che inquadra i beni paesaggi-

⁵ La valenza paesaggistica della nuova normativa in materia di agriturismo è stata evidenziata da N. Ferrucci in *L'agriturismo tra tutela dell'impresa e valorizzazione del territorio*, relazione tenuta al Convegno "I nuovi scenari dell'agriturismo alla luce delle più recenti normative. Riflessioni sulla legge 20 febbraio 2006, n. 96", organizzato dalla Sezione Nord-Est dell'Accademia dei Georgofili, a Castelfranco Veneto, il 26 ottobre 2006, i cui Atti sono in corso di pubblicazione in *I Georgofili, Quaderni*, 2006.

stici come beni culturali. In quest'ottica dunque si può forse leggere il nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione nel senso che la disciplina del paesaggio come bene culturale compete sotto il profilo della tutela allo Stato, e sotto quello della valorizzazione alla legislazione concorrente delle Regioni, in sintonia, del resto con le previsioni dello stesso Codice relative al riparto di competenze tra Stato e Regioni in ordine alla protezione del patrimonio culturale.

Bibliografia

- Angiuli A. e Caputi Jambrenghi V. (a cura di) (2005). *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*. Torino, Giappichelli.
- Crosetti A. e Vaiano D. (2005). *Beni culturali e paesaggistici*. Torino, Giappichelli.
- Ferrucci N. 2005. Dal «Codice Urbani» alla legge n. 308 del 2004: luci ed ombre sulla tutela del paesaggio. *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente* I.
- Ferrucci N. e Iacomini G. (2005). Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente* I.
- Leone G. e Tarasco A.L. (a cura di) (2006). *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*. Padova, Cedam.
- Piergigli V. e Maccari A.L. (a cura di) (2006). *Il codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*. Milano, Giuffrè.
- Sandulli M.A. (a cura di) (2006). *Codice dei beni culturali e del paesaggio: D.Lg. 22 gennaio 2004, n. 42, modificato con i D.D.Lg. 24 marzo 2006, n. 156 e 157*. Milano, Giuffrè.
- Tamiozzo R. (coord.) (2005). *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*. Milano, Giuffrè.